

L'attività di tutela della concorrenza

Le intese

I procedimenti più rilevanti conclusi nel 2014

ROCHE - NOVARTIS/FARMACI AVASTIN E LUCENTIS

Nel marzo 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio accertando l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 101 del TFUE, tra F. Hoffman-La Roche Ltd. (Roche), Novartis AG (Novartis), Novartis Farma Spa e Roche Spa, volta a ottenere una "differenziazione" artificiosa dei farmaci Avastin e Lucentis. Il procedimento era stato iniziato nel febbraio 2013, in seguito ad alcune denunce pervenute dall'Associazione Italiana Unità Dedicate Autonome Private di Day Surgery e della Società Oftalmologica Italiana, per presunti comportamenti anticoncorrenziali relativamente alla commercializzazione in Italia dei farmaci Avastin e Lucentis.

L'Autorità ha ritenuto che il mercato rilevante, dal punto di vista merceologico, fosse quello dei farmaci per la cura di patologie della vista dovute a disordini vascolari oculari. Quanto alla dimensione geografica dei mercati, l'Autorità ha ritenuto che questa dovesse corrispondere al territorio italiano.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha accertato che le capogruppo Roche e Novartis, anche attraverso le rispettive filiali italiane, avevano concertato sin dal 2011 una differenziazione artificiosa dei farmaci Avastin e Lucentis, condizionando così le scelte di medici e determinando notevoli aggravi di costi a carico dei servizi sanitari. Avastin è un prodotto sviluppato da Genentech (il cui capitale, dal 2009, è interamente detenuto da Roche) e registrato esclusivamente per usi antitumorali, ma dalla metà della prima decade del 2000 è stato impiegato *off label* in tutto il mondo anche per la cura di patologie vascolari oculari; Lucentis è un farmaco basato su una molecola derivata da quella di Avastin, ed è stato appositamente registrato per le patologie della vista. Genentech ha ceduto a Novartis, tramite un accordo commerciale stipulato nel giugno 2003, i diritti di commercializzazione esclusiva di Lucentis al di fuori degli USA. Tra i due farmaci, rispetto alle applicazioni oftalmiche, sussiste una differenza significativa: per quanto riguarda l'Italia, una dose di Avastin destinata a iniezione intraoculare ha un costo pari al massimo a circa 80 euro, mentre un'applicazione di Lucentis costa ora circa 900 euro.

L'Autorità, durante l'istruttoria, ha rilevato che Roche e Novartis, per evitare che le più economiche applicazioni oftalmiche di Avastin ostacolassero lo sviluppo commerciale di Lucentis, avevano condiviso un piano di artificiosa "differenziazione" di Avastin e Lucentis. Tale

differenziazione era stata compiuta attraverso un'intesa orizzontale realizzatasi tramite una pluralità di condotte concertate. Le imprese avevano in particolare enfatizzato i profili di sicurezza relativi all'uso intravitreale di Avastin, producendo e diffondendo informazioni volte a condizionare le scelte dei medici, cui competono le decisioni terapeutiche e la scelta dei relativi farmaci. Tali comportamenti avevano riguardato anche le reazioni da tenere nei confronti di una pluralità di soggetti quali organi di stampa, interlocutori di settore, fino ad arrivare allo stesso legislatore nel momento in cui era stata tentata l'introduzione di una normativa volta a sostenere gli usi oftalmici di Avastin.

L'Autorità ha accertato che tale intesa aveva consentito la massimizzazione dei profitti di tutte le imprese coinvolte, in ragione dei rapporti commerciali intercorrenti tra i gruppi Roche e Novartis. Roche aveva infatti realizzato importanti profitti attraverso le *royalties* e le *fees* corrisposte da Novartis a Genentech per le vendite di Lucentis; Novartis, oltre a guadagnare dall'incremento delle vendite di Lucentis (nel 2012, in Italia, pari a 60 milioni e risultate in forte crescita ulteriore nel 2013), partecipava agli utili di Roche, in ragione di una sua rilevante quota di partecipazione.

L'Autorità, nonostante l'intesa avesse un chiaro oggetto anticoncorrenziale, ha proceduto anche all'accertamento della sussistenza dei suoi effetti. In particolare, è emerso che, sostituendo un farmaco (Avastin) con l'altro (Lucentis), l'intesa aveva prodotto una profonda alterazione dei meccanismi della domanda, limitando la libertà di scelta dei consumatori attraverso il condizionamento del giudizio e della scelta terapeutica dei medici. Questo aveva portato anche a rilevanti difficoltà nell'organizzazione dei servizi sanitari da parte delle Regioni, a fronte della necessità di riprogrammare le risorse finanziarie da destinare all'acquisto del farmaco più costoso, con una limitazione nell'accesso alle cure per pazienti affetti da gravi patologie. L'Autorità ha stimato che la sostituzione totale di Avastin con Lucentis aveva comportato, per il SSN, nel solo 2012, un aumento nei costi pari a 44,8 milioni di euro. Tali stime, proiettate per gli anni 2013 e 2014, hanno mostrato un potenziale aggravio economico per il SSN pari a circa 540 milioni di euro nel 2013 e 615 milioni di euro nel 2014.

Sulla base degli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha ritenuto che il comportamento dei gruppi Roche e Novartis, consistente nel coordinamento delle rispettive condotte commerciali, costituisse un'intesa restrittiva della concorrenza avente a oggetto un'illecita ripartizione del mercato. L'Autorità ha riconosciuto tale condotta come molto grave, in quanto si inseriva in un ambito, quello farmaceutico, di per sé caratterizzato da una profonda asimmetria informativa tra produttori e consumatori. Inoltre, i prodotti interessati avevano per lungo tempo goduto

di un assoluto vantaggio competitivo, in assenza di pressioni concorrenziali esogene che potessero bilanciare in qualche modo l'ampio potere di mercato delle imprese coinvolte. I gruppi Roche e Novartis, infatti, con riferimento al mercato rilevante, detenevano congiuntamente quote superiori al 90% sia in termini di valore che di destinatari delle cure. Non è stata invece ritenuta responsabile dell'illecito Genentech, dato il suo indiretto coinvolgimento.

In ragione della gravità e della durata dell'infrazione, l'Autorità ha comminato al gruppo Novartis una sanzione pari a 92 milioni di euro e al gruppo Roche una sanzione pari a 90,5 milioni di euro.

CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CNF

Nell'ottobre 2014 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio accertando l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, posta in essere dal Consiglio Nazionale Forense (CNF), in violazione dell'articolo 101 del TFUE, volta a limitare direttamente e indirettamente l'autonomia degli avvocati nella determinazione dei propri compensi professionali.

L'Autorità ha ritenuto che il mercato rilevante sul quale valutare le condotte nel procedimento in esame fosse quello della prestazione dei servizi professionali offerti dagli avvocati in Italia.

Nel corso del procedimento l'Autorità ha accertato che il CNF aveva posto in essere un'infrazione unica e continuata avente a oggetto la restrizione della concorrenza in violazione dell'articolo 101 TFUE, consistente: *i*) nella pubblicazione di una circolare (n. 22-C/2006) con la quale il CNF aveva reintrodotto di fatto l'obbligatorietà delle tariffe minime (non più vincolanti sin dalla c.d. "Riforma Bersani" del 2006 e definitivamente abrogate nel 2012) prevedendo, in particolare, la rilevanza deontologica della richiesta di compensi inferiori ai minimi tariffari; *ii*) nell'adozione di un parere (n. 48/2012) in base al quale l'utilizzo, da parte degli avvocati, di siti internet che propongono ai consumatori associati sconti sulle prestazioni professionali configge con il divieto di accaparramento della clientela sancito dall'articolo 19 del codice deontologico forense.

In particolare, con riferimento alla circolare n. 22-C/2006, l'Autorità ha rilevato che la stessa restringesse comportamenti indipendenti di prezzo sul mercato da parte dei professionisti, rigettando, al riguardo, l'argomentazione del CNF per cui le tariffe minime servirebbero a garantire la qualità delle prestazioni professionali. A tale proposito, ribadendo quanto già sostenuto in precedenza (in particolare nell'Indagine Conoscitiva sul settore degli Ordini professionali - IC34) e recentemente condiviso anche dalla Corte di Cassazione (v. sent. n. 3715/2013), l'Autorità ha riaffermato che le tariffe minime non costituiscono strumenti idonei e proporzionati a garantire la qualità delle prestazioni professionali, valutazione peraltro confermata dallo stesso legislatore che, con il d.l. 1/2012, ha

definitivamente abrogato le tariffe professionali. Inoltre, l'Autorità ha ritenuto che nel caso di specie non trovavano applicazione i principi enunciati dalla Corte di Giustizia nelle cause riunite C-94/04 e 202/04, Cipolla e al.; infatti, nel presente caso, l'inderogabilità dei minimi tariffari è stata reintrodotta dal CNF mediante una propria decisione, mentre, nelle questioni esaminate dalla Corte di Giustizia, si trattava di valutare se lo Stato italiano avesse violato il diritto europeo, (articolo 101, paragrafo 1, TFUE letto congiuntamente all'articolo 4, paragrafo 3, TUE), adottando il decreto ministeriale di approvazione delle tariffe professionali forensi.

Con riguardo all'adozione del parere n. 48/2012, l'Autorità ha ritenuto che il CNF aveva ristretto la concorrenza, limitando la libertà dei professionisti di pubblicizzare la propria attività professionale, anche sotto il profilo della convenienza economica, utilizzando piattaforme digitali. In particolare, l'Autorità ha rilevato che l'impiego di tali strumenti, messi a disposizione dalle nuove tecnologie, consentiva agli avvocati di penetrare nuovi mercati e di attrarre clientela, mettendo in concorrenza servizi offerti anche da professionisti geograficamente distanti tra loro.

Secondo l'Autorità, il divieto contenuto nel parere n. 48/2012 non costituiva una restrizione necessaria e proporzionata alla tutela di interessi generali, quali la tutela del consumatore o la corretta amministrazione della giustizia. Segnatamente, sotto il primo profilo, i consumatori risultavano già adeguatamente tutelati nei confronti dei messaggi ingannevoli diffusi dai professionisti attraverso le norme contenute nel codice del consumo e negli ordinamenti professionali. Quanto al rischio che il ricorso a tali piattaforme per pubblicizzare l'attività professionale potesse compromettere la corretta amministrazione della giustizia, l'Autorità ha evidenziato che il legislatore, sin dalla c.d. "Riforma Bersani" (articolo 2 comma 2), ha disposto la libertà per i professionisti di pubblicizzare i propri servizi anche rispetto alla componente economica, scelta peraltro confermata nei successivi interventi di liberalizzazione e non revocata in dubbio dalla legge di riforma forense (articolo 10 della l. 247/2012).

L'Autorità ha considerato grave l'infrazione commessa dal CNF, in quanto volta a limitare i comportamenti economici di professionisti indipendenti. Inoltre, l'Autorità ha osservato che le decisioni oggetto dell'istruttoria sono state adottate dall'organo esponenziale dell'avvocatura italiana e che la loro inosservanza espone i professionisti a sanzioni disciplinari per violazione delle norme deontologiche. Infine, l'Autorità ha evidenziato come già nel corso dell'indagine conoscitiva IC34 essa avesse svolto un'intensa attività di *advocacy* nei confronti del CNF, sia in materia di pubblicità che di compensi, peraltro proprio in relazione alla circolare n. 22-C/2006.

In ragione della gravità e della durata dell'infrazione, l'Autorità ha inflitto al CNF una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 912.536,40 euro.

*RESTRIZIONI DEONTOLOGICHE FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI MEDICI
CHIRURGI E DEGLI ODONTOIATRI*

Nel settembre 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio accertando l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 101 del TFUE, posta in essere dalla Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri (FNOMCO), volta a limitare ingiustificatamente il ricorso alla pubblicità da parte dei singoli professionisti e delle reti di studi odontoiatrici. Il procedimento era stato avviato dall'Autorità a seguito, oltre che di una propria indagine conoscitiva (IC34), di numerose segnalazioni pervenute da parte di singoli professionisti, da società che gestiscono studi odontoiatrici e dalla società Groupon Spa, che lamentavano di essere stati convocati in audizione o assoggettati a sanzioni disciplinari da parte di singoli Ordini professionali in esecuzione delle disposizioni del Codice deontologico e delle Linee guida.

L'Autorità ha ritenuto che il mercato rilevante sul quale valutare le condotte nel procedimento in esame fosse quello della prestazione di servizi professionali medici e odontoiatrici. Quanto alla dimensione geografica del mercato, l'Autorità ha ritenuto che esso corrispondesse al territorio italiano.

Nel corso del procedimento l'Autorità ha accertato che il Codice di deontologia medica 2006 e le Linee Guida, deliberati entrambi da FNOMCO, prevedevano disposizioni idonee a restringere in misura sensibile la concorrenza, mediante l'imposizione di ingiustificati divieti o vincoli all'utilizzo dello strumento pubblicitario. In particolare, il Codice deontologico prevedeva un divieto assoluto alla pubblicità promozionale e comparativa, nel contesto del richiamo al principio del decoro professionale. L'Autorità ha evidenziato come il parametro del "decoro professionale", quale clausola generale cui doveva conformarsi la pubblicità in materia sanitaria, in assenza di criteri idonei a individuarne chiaramente l'esatto contenuto prescrittivo, lo rendeva suscettibile di interpretazioni e applicazioni ingiustificatamente restrittive. In aggiunta, l'Autorità ha rilevato come le Linee Guida legittimavano la diffusione dei messaggi pubblicitari contenenti le tariffe dei servizi offerti solo se, al contempo, pubblicizzavano altri elementi.

Infine, l'Autorità ha evidenziato come il Codice deontologico e le Linee Guida prescrivevano che i professionisti dovessero richiedere verifiche agli Ordini circa la conformità alle norme deontologiche dei messaggi pubblicitari che intendevano diffondere, considerando illecito disciplinare la mancata osservanza di tali disposizioni. In tal modo, si era sviluppata una prassi di controllo preventivo, generalizzato e sistematico, dei messaggi pubblicitari da parte degli Ordini, idonea a ostacolare l'attività promozionale degli iscritti.

Secondo l'Autorità, i divieti e i limiti alla diffusione di messaggi pubblicitari contenuti nelle disposizioni di cui sopra, non risultavano

proporzionati al perseguimento di finalità di interesse generale legate alle peculiarità della professione medica, quali la tutela dei destinatari di tali messaggi.

L'Autorità ha considerato che l'intesa in esame fosse idonea a falsare sensibilmente il gioco della concorrenza, in quanto sia il Codice deontologico che le Linee Guida dettavano norme a cui si dovevano adeguare le condotte di tutti gli iscritti agli Albi presenti sull'intero territorio nazionale.

L'Autorità ha inoltre considerato la condotta come grave, nella misura in cui era volta a limitare i comportamenti economici di professionisti indipendenti mediante la previsione di norme deontologiche, assistite da specifici meccanismi sanzionatori, fortemente disincentivanti il ricorso all'attività promozionale da parte degli iscritti. Inoltre, l'Autorità ha evidenziato come già nel corso dell'indagine conoscitiva IC34 avesse svolto un'intensa attività di *advocacy* nei confronti della Federazione.

In ragione della gravità e della durata dell'infrazione, l'Autorità ha comminato alla FNOMCO una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 831.816 euro.

CENTRALE D'ACQUISTO PER LA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA

Nel settembre 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti delle società Centrale Italiana Scarl, Coop Italia Scarl, Despar Servizi, Gartico Scarl, Discoverde Srl, Sigma Società Italiana Gruppi Mercantili Associati Soc. coop., accettando gli impegni presentati dalle società ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990 e chiudendo l'istruttoria senza accertare l'infrazione. Il procedimento era volto a verificare la possibile violazione dell'articolo 101 TFUE in relazione alla costituzione della società cooperativa Centrale Italiana, che aveva la funzione di "supercentrale di acquisto", cioè un'alleanza tra catene distributive volta a ottenere risparmi di costo nella fase di acquisto delle merci attraverso la negoziazione collettiva con i fornitori, ai singoli contratti di collaborazione e di mandato volti a precisarne il funzionamento e/o a sviluppare i contenuti della collaborazione tra le catene aderenti, e, infine, alle condotte adottate dalla parti per realizzare la collaborazione delineata in tali accordi.

L'Autorità ha ritenuto che i mercati rilevanti sui quali valutare le condotte fossero sia i mercati di approvvigionamento (c.d. *procurement market*), dove le società erano presenti dal lato della domanda, sia i diversi mercati della vendita in cui si articola la distribuzione moderna al dettaglio (c.d. *selling market*), dove le società operavano dal lato dell'offerta. Per quanto riguarda i mercati di approvvigionamento, questi sono stati circoscritti ai soli acquisti effettuati dalle catene della GDO, direttamente dai produttori, ai fini della rivendita nel canale della distribuzione moderna. L'Autorità ha inoltre ritenuto opportuno individuare diversi mercati di

approvvigionamento, distinti per categorie di prodotti, aventi dimensione nazionale. Su questi mercati, Centrale Italiana rappresentava la principale supercentrale di acquisto in Italia, con una quota di vendite complessive pari a circa il 23%, valore quasi doppio rispetto alla quota della seconda supercentrale. Per quanto riguarda i mercati della vendita, l'Autorità ha distinto i mercati per ciascuna delle diverse tipologie distributive (*superette*, supermercati e ipermercati). L'Autorità ha riconosciuto che i mercati relativi alla distribuzione commerciale avessero dimensione geografica locale (definita in prima approssimazione dai confini amministrativi provinciali). In tali mercati, le imprese aderenti a Centrale Italiana detenevano, congiuntamente, quote superiori al 40% in 20 province, in 11 delle quali la quota era pari o superiore al 50%. Considerando i soli punti vendita di dimensione pari o superiore ai 1.500 mq, che costituiscono il mercato degli ipermercati, la quota di Centrale Italiana superava il 40% in 38 province, in 12 delle quali le quote assumevano valori superiori al 70%.

Nel provvedimento di avvio di istruttoria, l'Autorità aveva ritenuto che l'intesa fosse idonea a produrre effetti sia sui mercati di approvvigionamento a monte sia sui mercati della GDO a valle. Con riguardo ai primi, l'Autorità aveva evidenziato che, a causa del forte potere di acquisto di Centrale Italiana, la capacità di competere dei produttori contrattualmente più deboli potesse risultare ridotta, avendo conseguenze negative, nel medio periodo, sulla varietà e la qualità dei prodotti. Sui mercati locali della distribuzione dei prodotti, invece, l'intesa appariva potenzialmente in grado di produrre effetti negativi in termini di coordinamento delle politiche di vendita o, quanto meno, di forte riduzione degli incentivi alla competizione reciproca tra le imprese socie e/o aderenti a Centrale Italiana. Questo era dovuto al fatto che l'intesa comportava necessariamente una larga condivisione dei costi di approvvigionamento, oltre che al probabile effetto di omologazione dei servizi offerti dalle singole insegne e dei relativi assortimenti derivanti dalla negoziazione congiunta. Inoltre, l'Autorità aveva osservato che lo scambio di informazioni aziendali sensibili, che avveniva tra le imprese che usufruivano dei servizi di Centrale Italiana, potesse facilitare ulteriormente la collusione tra le società. Infine, la condivisione di obiettivi e funzioni strategiche all'interno della supercentrale aumentava considerevolmente il rischio di coordinamento sulle politiche di vendita tra i soggetti aderenti alla medesima alleanza di acquisto, riducendo, simmetricamente, anche la probabilità di un trasferimento virtuoso al consumatore delle migliori condizioni ottenute.

In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall'Autorità nel provvedimento di avvio, le società Centrale Italiana, Coop Italia, Despar Servizi, Gartico, Discoverde e Sigma hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990. Tali impegni riguardavano: *i)* lo

scioglimento di Centrale Italiana a partire dal 2015 e l’obbligo per la stessa di limitarsi a concludere le contrattazioni relative al 2014; *ii)* l’interruzione dei rapporti di collaborazione di Despar Servizi e di Gartico con tutte le imprese aderenti a Centrale Italiana, ivi compresa Coop Italia; *iii)* la prosecuzione dei rapporti di collaborazione esistenti tra Sigma e Coop Italia e tra Discoverde e Coop Italia con esclusivo riferimento all’attività di negoziazione degli acquisti, la quale sarebbe stata inoltre circoscritta ai fornitori con un fatturato superiore ai 2 milioni di euro e non avrebbe riguardato i fornitori di *private label*.

L’Autorità ha ritenuto che i suddetti impegni fossero idonei a far venir meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell’istruttoria. In primo luogo, lo scioglimento di Centrale Italiana rimuoveva in radice la sede e le principali motivazioni del coordinamento commerciale tra le catene aderenti all’intesa. Inoltre, l’Autorità ha evidenziato come assumeva un forte rilievo positivo l’interruzione di qualsiasi rapporto di collaborazione tra Despar e Coop Italia, catene che, nell’ambito di Centrale Italiana, presentavano il maggior grado di sovrapposizione territoriale sui singoli mercati locali della GDO. L’Autorità ha ritenuto che la prosecuzione di una forma di collaborazione tra Coop Italia, da un lato, e Sigma e Discoverde, dall’altro, non destasse preoccupazioni particolari, dato che la quota sui mercati dell’approvvigionamento del raggruppamento Coop-Sigma-Discoverde si aggirava intorno al 18%, di poco superiore alla soglia di attenzione del 15% stabilita a livello comunitario con specifico riferimento agli accordi di acquisto. Infine, l’Autorità ha valutato positivamente l’impegno di Coop Italia e Sigma di modificare il contratto di collaborazione in essere, non solo per tener conto dello scioglimento di Centrale Italiana, ma anche per far sì che la collaborazione proseguisse “esclusivamente” con riferimento all’attività di negoziazione degli acquisti, escludendo alcune specifiche clausole contrattuali non strettamente necessarie a tale collaborazione, quale il diritto di prelazione in favore di Coop in caso di cessione a terzi di punti vendita di proprietà delle associate Sigma.

In ragione di ciò, l’Autorità ha deciso di rendere obbligatori i suddetti impegni nei confronti di Centrale Italiana, Coop Italia, Despar Servizi, Gartico, Discoverde, Sigma, ai sensi dell’articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990 e ha pertanto chiuso l’istruttoria senza accertamento dell’infrazione.

CONSORZIO BANCOMAT - COMMISSIONI BILL PAYMENTS

Nell’ottobre 2014, l’Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato ai sensi dell’articolo 101 del TFUE nei confronti del Consorzio BANCOMAT (Consorzio) accettando gli impegni presentati ai sensi dell’articolo 14 *ter* della l. 287/1990 e chiudendo l’istruttoria senza accertare

l'infrazione. Il procedimento, avviato nel febbraio 2014, era volto ad accertare eventuali violazioni connesse alla definizione centralizzata e uniforme, da parte del Consorzio, della commissione interbancaria multilaterale (c.d. MIF) applicabile ai servizi di *Bill Payment*. Tale commissione era stata definita dal Consorzio in 0,10 euro per operazione (*Bill Payment*) e applicata dagli aderenti al Consorzio BANCOMAT a partire dal 3 gennaio 2014, senza la previsione di un termine ultimo di applicazione.

L'Autorità ha ritenuto che il mercato rilevante fosse rappresentato dal servizio di pagamento, attraverso carte di debito PagobANCOMAT, dei *Bill Payment*, ovvero il pagamento tramite carta di bollette e altre fatture commerciali effettuato presso un soggetto incaricato della riscossione dal creditore/beneficiario. La dimensione geografica di tale mercato è stata circoscritta all'ambito del territorio nazionale, in quanto le modalità di offerta apparivano uniformi all'interno dello stesso.

Nel corso del procedimento, il Consorzio BANCOMAT ha presentato un set di impegni ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990.

Il Consorzio si è impegnato, in primo luogo, a ridurre la MIF applicabile al servizio *Bill Payment* da 0,10 euro a 0,07 euro per operazione, e a determinare periodicamente (ogni due anni a partire dal 30 giugno 2014) la stessa commissione interbancaria alla luce dei criteri di efficienza a livello di sistema, in coerenza con i precedenti dell'Autorità.

Inoltre, il Consorzio si è impegnato, previo confronto con l'Autorità, a commissionare la realizzazione di uno studio sul *Merchant Indifference Test* (anche detto *Tourist Test*) nel mercato italiano. Il Consorzio si è altresì impegnato a non aumentare il livello della MIF in uso indipendentemente dai risultati che sarebbero emersi dallo studio sul *Tourist Test*.

Infine, sotto il profilo della trasparenza, il Consorzio si è impegnato a pubblicare sul proprio sito *internet* il valore della MIF applicabile al servizio *Bill Payment*.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni presentati fossero idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria.

Pertanto, l'Autorità ha deliberato di accettare, rendendoli obbligatori ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990, gli impegni presentati dal Consorzio e ha concluso il procedimento senza accettare l'infrazione.

AGENTI MONOMANDATARI

Nel maggio 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato ai sensi dell'articolo 101 del TFUE nei confronti delle società Unipol Gruppo Finanziario Spa e Fondiaria-SAI Spa (ora UnipolSai Assicurazioni Spa, di seguito, congiuntamente, UGF), Assicurazioni Generali Spa (Generali), Allianz Spa (Allianz), Società Reale Mutua di Assicurazioni (Reale Mutua), Società Cattolica di Assicurazione - Società Cooperativa (Cattolica), Axa

Assicurazioni Spa (AXA) e Groupama Assicurazioni Spa (Groupama), accettando gli impegni presentati dalle società ai sensi dell'articolo 14 *ter*, della l. 287/1990 e chiudendo l'istruttoria senza accettare l'infrazione.

Il procedimento, avviato a seguito di diverse segnalazioni da parte del Sindacato Nazionale Agenti di Assicurazione, era volto a verificare la possibile violazione dell'articolo 101 TFUE in relazione ad alcune specifiche clausole, contenute nei contratti di agenzia, che avrebbero potuto ostacolare gli agenti nell'assumere i mandati da diverse compagnie assicurative. Nello specifico, tali clausole riguardavano: *i) le disposizioni relative all'esclusiva nei contratti agenziali e all'informativa in caso di assunzione di altri mandati; ii) le disposizioni relative all'operatività degli agenti; iii) il sistema delle provvigioni.*

In particolare, con riferimento al profilo sub *i*), l'Autorità aveva riscontrato che, a fronte dell'emanazione dei decreti legge 223/2006 e 7/2007 e del mutato quadro legislativo di riferimento, che aveva reso nulle le clausole contrattuali di esclusiva, alcune imprese assicurative avevano lasciato invariati i contratti agenziali in essere alla data di entrata in vigore dei citati provvedimenti, mentre altre avevano modificato o proposto di modificare gli schemi contrattuali, riaffermando però il divieto di assumere più mandati con esclusione limitata ai soli rami danni e condizionata al permanere della nuova disciplina. Inoltre, dalla documentazione agli atti era emerso che a tali clausole veniva spesso accompagnata una richiesta di informativa preventiva e/o tempestiva nel caso di conferimento all'agente di mandati da parte di altre imprese assicurative.

Con riferimento al profilo sub *ii*), l'Autorità aveva verificato che nei contratti di agenzia esistevano anche altri profili che disciplinavano l'operatività degli agenti rispetto alle compagnie assicurative e che, avendo a oggetto i beni mobili e immobili necessari all'esercizio dell'attività e le possibili conseguenze sul loro uso in caso di revoca, potevano incentivare o disincentivare il plurimandato. Rilevavano, in tal senso, la clausola di subentro che, in caso di revoca del mandato di agenzia da parte della compagnia, comportava che l'agente dovesse lasciare i locali in cui esercitava la propria attività, perdendo così anche l'avviamento; oppure clausole in base alle quali i locali d'ufficio dell'agenzia dovevano sempre essere a disposizione della compagnia e l'utenza telefonica, in caso di cessazione dell'incarico, doveva essere volturata all'agente eventualmente designato dalla compagnia assicurativa; nella stessa ottica, rilevavano i divieti di usare i sistemi informativi e i database sui clienti in portafoglio per attività diverse dalla mera esplicazione del rapporto di agenzia con il proponente e gli obblighi di usare un conto corrente solo per i contratti conclusi con una singola compagnia assicurativa.

Con riguardo, infine, al profilo sub *iii*), l'Autorità aveva riscontrato che spesso le provvigioni erano strutturate in modo da garantire il

mantenimento del “portafoglio esistente”, così da disincentivare lo sviluppo di rapporti agenziali in plurimandato. In tal senso, rilevavano, in particolare, alcune clausole volte a premiare, direttamente o indirettamente, la conservazione della domanda esistente più che l’incremento della clientela assicurata.

Nel provvedimento di avvio, l’Autorità aveva ritenuto che le richiamate disposizioni erano potenzialmente idonee a ostacolare o impedire la diffusione di reti di agenzie in plurimandato, evitando così il rischio di un effettivo confronto competitivo tra le compagnie assicurative nei mercati assicurativi danni, tra i quali, in particolare, il mercato RC auto. Tali clausole, inoltre, dovevano essere valutate alla luce del nuovo contesto normativo, il quale mirava proprio a modificare il rapporto tra imprese assicurative e reti agenziali, introducendo il divieto di esclusiva nell’attività distributiva degli agenti. Diversamente, invece, le clausole descritte equivalevano a dei veri e propri obblighi di non concorrenza, diretti o indiretti, idonei di fatto a imporre agli agenti di non vendere prodotti assicurativi in concorrenza con quelli oggetto del contratto di agenzia.

In risposta alle criticità di natura concorrenziale derivanti da tali restrizioni verticali, UGF, Generali, Allianz, Cattolica, Reale Mutua, AXA, Groupama, hanno presentato impegni all’Autorità, nel corso del procedimento, ai sensi dell’articolo 14 *ter* della l. 287/1990.

In particolare, con riguardo alle disposizioni relative all’esclusiva nei contratti di agenzia e all’informatica in caso di assunzione di altri mandati, l’Autorità ha ritenuto idoneo l’impegno di eliminare dai contratti di agenzia, da parte delle imprese che ne facevano espresso richiamo, i rinvii ai regimi di esclusiva previsti nell’Accordo Nazionale Agenti (ANA) del 2003, i condizionamenti al permanere in vigore dei decreti legge 223/2006 e 7/2007, nonché gli obblighi di comunicazione preventiva o tempestiva relativamente all’assunzione di altri mandati. L’Autorità ha ritenuto che, in questo modo, gli agenti avrebbero potuto contare su un quadro di riferimento chiaro e certo in merito alla piena libertà di plurimandato sul quale basare investimenti e assetti organizzativi in maniera duratura.

In merito alle disposizioni relative all’operatività degli agenti aventi a oggetto i beni mobili e immobili necessari all’esercizio dell’attività agenziale, l’Autorità ha considerato positivamente l’impegno a eliminare o attenuare il diritto di subentro in capo alle compagnie che ne facessero espresso richiamo, anche con riguardo alle utenze telefoniche. In questo modo, l’agente avrebbe potuto condurre la propria attività di intermediazione in maniera autonoma e con la garanzia di continuità dell’esercizio nei medesimi locali agenziali (anche per conto di altre compagnie assicurative). Inoltre, sono stati ritenuti idonei gli impegni aventi a oggetto diverse modalità per consentire all’agente l’utilizzo di un conto

corrente unico, o per rendere meno onerosa l’intermediazione di più mandati, consentendogli di superare le difficoltà gestionali ed economiche derivanti dalla necessità di avere più conti correnti per i diversi mandanti.

Infine, l’Autorità ha ritenuto idonei gli impegni a eliminare i meccanismi di incentivazione del portafoglio esistenti in danno dello sviluppo di rapporti per conto di preponenti concorrenti. In tal modo, le politiche di remunerazione dell’attività di intermediazione sono state rese sostanzialmente neutre tra l’assunzione di uno o più mandati da parte degli agenti, rimuovendo così i disincentivi al plurimandato. Le società avevano inoltre eliminato i riferimenti alle previsioni contenute nell’ANA, idonee a determinare effetti fidelizzanti, relative al trattamento di fine rapporto e alla rivalsa.

In considerazione di ciò, l’Autorità ha ritenuto che gli impegni presentati da UGF, Generali, Allianz, Reale Mutua, Cattolica, AXA e Groupama apparivano idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell’istruttoria, nella misura in cui consentivano di superare le restrizioni verticali in grado di ostacolare la diffusione di reti di agenzie in plurimandato e, quindi, di favorire un effettivo confronto competitivo tra le compagnie assicurative nei mercati assicurativi danni, tra i quali in particolare il mercato RC Auto. Pertanto, l’Autorità ha deliberato di accettare, rendendoli obbligatori, i suddetti impegni ai sensi dell’articolo 14 *ter* della l. 287/1990 e ha concluso il procedimento senza accettare l’infrazione.

OSTACOLI ALL’ACCESSO AL MERCATO DI UN NUOVO OPERATORE DI TELEFONIA MOBILE

Nel dicembre 2014, l’Autorità ha concluso un procedimento per una presunta violazione dell’articolo 101 TFUE nei confronti delle società Telecom Italia Spa, Wind Telecomunicazioni Spa e Vodafone Omnitel BV.

L’istruttoria si è sviluppata lungo due direttive. La prima ha riguardato il presunto accordo fra Telecom, Vodafone e Wind volto a impedire l’ingresso di Bip Mobile Spa nel mercato della telefonia mobile. La seconda, invece, ha avuto a oggetto gli accordi verticali stipulati da Telecom e Wind con alcuni rivenditori *multibrand* particolarmente performanti.

La prima direttrice d’indagine ha avuto origine da una segnalazione di Bip Mobile, nuovo operatore mobile virtuale, secondo il quale gli operatori sopra citati si sarebbero accordati per impedirne l’ingresso nel mercato della telefonia mobile. L’intento di Bip Mobile era quello di collocarsi nell’ambito di quest’ultimo mercato come primo operatore virtuale “*low cost*”, attraverso un’offerta caratterizzata da una tariffa unica e da prezzi altamente competitivi. Nell’imminenza del lancio commerciale del servizio e nella fase critica di ingresso nella catena distributiva, Bip Mobile si sarebbe trovata a dover fronteggiare, infatti, numerose rinunce a fornire i propri prodotti da parte di *dealer multibrand*. Ad avviso di Bip, le rinunce sarebbero

state indotte dalle pressioni esercitate di comune accordo dagli operatori coinvolti nei confronti dei *dealer* con i quali Bip Mobile aveva già concluso o era in procinto di concludere contratti di distribuzione dei propri prodotti. Tali pressioni si sarebbero sostanziate nella minaccia di disdire gli accordi commerciali in essere qualora si fossero sottoscritti accordi di distribuzione con il nuovo operatore o si fossero mantenute le relazioni commerciali avviate.

Riguardo a tali condotte, gli elementi probatori analizzati dall'Autorità non hanno consentito di confermare le preoccupazioni di natura concorrenziale esplicitate nel provvedimento di avvio. Più in particolare, la documentazione raccolta nel corso dell'istruttoria, pur evidenziando comportamenti da parte dei soggetti già attivi finalizzati a privilegiare la propria presenza presso i punti vendita contrattualizzati rispetto a quella dei nuovi operatori, non ha dimostrato che le condotte tenute dalle Parti fossero riconducibili a un disegno unitario escludente degli operatori *incumbent* ai danni di Bip Mobile o di altri operatori intenzionati ad aver accesso al mercato in esame. I documenti agli atti hanno mostrato, infatti, come le Parti avessero curato con particolare attenzione i rapporti con i *dealer* più performanti, al fine di orientarli alla vendita dei rispettivi prodotti e servizi.

La seconda direttrice d'indagine ha preso le mosse dall'estensione dell'ambito istruttorio originario e ha riguardato gli accordi integrativi stipulati da Telecom e Wind con alcuni rivenditori *multibrand*. Tali accordi integrativi prevedevano alcune condizioni di maggior favore, sotto forma di premi aggiuntivi, extra sconti o incentivazioni extra contrattuali di altra natura, a condizione, fra l'altro, del *“mantenimento inalterato dell'offerta competitiva all'interno del singolo punto vendita”*. Tali condizioni, meglio specificate nell'ambito degli accordi integrativi, consentivano a Wind e Telecom la facoltà di risolvere l'accordo o di non erogare gli incentivi previsti nel caso in cui il *dealer* avesse commercializzato prodotti o servizi di società concorrenti, fatti salvi i rapporti già in essere con altri operatori al momento della sottoscrizione dell'accordo.

In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate in merito dall'Autorità, Wind e Telecom hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990.

In particolare, Wind si è impegnata a modificare la clausola in modo tale da circoscriverne testualmente la portata ai soli ed esclusivi casi in cui i *dealer* interessati si trovino a commercializzare prodotti o servizi dei concorrenti, non ancora serviti dal punto vendita, dotati di una quota di mercato nella spesa finale per clientela nella telefonia mobile superiore rispetto a Wind. In altri termini, Wind si è impegnata per cinque anni a utilizzare un testo della clausola riformulato in modo da rendere esplicito e inequivocabile il fatto che essa non sarà applicabile, né applicata, se il punto

vendita inizierà a commercializzare prodotti/servizi di operatori che possiedono nella telefonia mobile una quota di mercato inferiore rispetto a quella detenuta da Wind, siano essi operatori mobili virtuali (*Mobile Virtual Network Operators - MVNO*), od operatori infrastrutturati (*Mobile Network Operators - MNO*), già presenti o nuovi entranti nel mercato.

Telecom, dal suo canto, si è impegnata a non inserire per tre anni nei contratti con i propri distributori clausole che le attribuiscano la facoltà di risolvere accordi che prevedano incentivazioni aggiuntive (collegate al raggiungimento di un determinato numero di attivazioni di SIM) nel caso in cui il *dealer multibrand* inizi la commercializzazione di prodotti e/o servizi di operatori di telefonia mobile concorrenti ulteriori rispetto a quelli già commercializzati al momento della sottoscrizione dell'accordo contenente l'incentivazione aggiuntiva.

L'Autorità ha ritenuto che i suddetti impegni fossero idonei a far venir meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria. In ragione di ciò, l'Autorità ha deciso di rendere vincolanti tali impegni nei confronti di Telecom e Wind ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990 e ha pertanto chiuso l'istruttoria senza accertamento dell'infrazione.

UNIONE MUTUALISTICA TRA NOTAI DEL VENETO

Nel luglio 2014 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti dell'associazione Unione Mutualistica tra Notai del Veneto (UMNV), accertando un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della l. 287/1990. L'istruttoria era stata avviata in seguito a una comunicazione della stessa UMNV con la quale l'associazione, ai sensi dell'articolo 13 della l. 287/1990, chiedeva all'Autorità di valutare se la propria costituzione potesse configurare un'intesa restrittiva della concorrenza, nella misura in cui il meccanismo di funzionamento dell'associazione prevedeva anche una ripartizione dei ricavi tra i notai aderenti.

L'Autorità ha ritenuto che l'ambito interessato dall'intesa in esame comprendesse l'insieme dei mercati, di estensione geografia provinciale, relativi alla fornitura di servizi professionali notarili all'interno della regione Veneto.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha accertato che la costituzione dell'associazione avrebbe comportato criticità di natura concorrenziale legate, in particolare, a un trasferimento di fatto di importi monetari tra operatori concorrenti. Infatti, l'intesa prevedeva che ogni notaio aderente all'associazione fosse tenuto a condividere, versandolo nelle casse dell'associazione stessa, il 30% dei propri onorari di repertorio, ossia una *proxy* (per difetto) del proprio fatturato. L'ammontare complessivo derivante dalla sommatoria dei singoli contributi così ottenuti doveva essere poi suddiviso, in parti uguali, tra tutti i professionisti contribuenti.

L'Autorità ha rilevato che l'insieme dei trasferimenti monetari

derivanti dall'applicazione di tale meccanismo di *revenue sharing* avrebbe determinato oneri netti a carico di quei professionisti che avrebbero versato all'associazione più di quel che poi avrebbero ricevuto, e benefici netti per i notai concorrenti che, di contro, avrebbero ricevuto più di quel che avrebbero versato come contributo. L'Autorità ha considerato pertanto che, di fatto, il meccanismo previsto dall'UMNV si sarebbe concretizzato in un trasferimento monetario dai notai definibili come "affermati" ai notai definibili come "giovani", quest'ultimi caratterizzati in particolare da una minore esperienza, anzianità di servizio e radicamento nella specifica realtà territoriale. In tal modo, si sarebbe creato un significativo disincentivo, per i secondi, ad attuare politiche commerciali competitive nei confronti dei primi, ad esempio in termini di minori prezzi e/o maggiore qualità o innovazione dei servizi notarili offerti, dato il loro verosimile interesse a non perdere i benefici economici connessi alla partecipazione all'associazione.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha rilevato che il suddetto meccanismo di *revenue sharing* sarebbe risultato tale da distorcere gli incentivi dei professionisti a competere per l'acquisizione di maggiori quote di mercato ostacolando, di conseguenza, una reale concorrenza tra i professionisti.

Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che l'intesa UMNV avesse un oggetto restrittivo della concorrenza, in quanto il descritto meccanismo di ripartizione dei ricavi tra professionisti concorrenti risultava idoneo a introdurre elementi di distorsione della concorrenza nell'ambito dei mercati provinciali veneti della fornitura di servizi professionali notarili.

In ragione del fatto che l'intesa in esame era stata volontariamente comunicata all'Autorità e che all'intesa stessa non era stata data alcuna concreta applicazione, l'Autorità ha deciso di non comminare alcuna sanzione amministrativa pecuniaria.

A esito del procedimento istruttorio, l'UMNV ha comunicato di aver preso atto delle valutazioni dell'Autorità, di accettarle e di rinunciare ad attivare l'iniziativa ritenuta restrittiva della concorrenza.

CNAPPC-PUBBLICAZIONE DEI METODI E STRUMENTI DI CALCOLO DEI COMPENSI PROFESSIONALI DEGLI ARCHITETTI

Nel novembre 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti degli Ordini territoriali degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori di Firenze, Roma e Torino, accettando gli impegni presentati da questi ultimi ai sensi dell'articolo 14 ter della l. 287/1990.

Il procedimento era stato avviato nel maggio 2014 a seguito di una segnalazione in forma anonima e di successive verifiche effettuate d'ufficio, dalle quali era emersa la diffusione, tramite i siti web dei predetti Ordini, di sistemi di calcolo, tra loro simili, utilizzabili dagli iscritti per il computo dei compensi professionali.

Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, in particolare, era stata rilevata la suscettibilità di tali strumenti di determinare di fatto una surrettizia applicazione delle tariffe professionali definitivamente abrogate ex articolo 9 del d.l. 1/2012, convertito dalla l. 27/2012. In particolare, i sistemi di calcolo tariffario, basati sulle tariffe di settore vigenti fino all'entrata in vigore del d.l. 1/2012, risultavano strutturati in modo tale da determinare compensi identici per le prestazioni degli architetti, rappresentando per i professionisti un *focal point* in relazione al comportamento di prezzo da tenere sul mercato. L'Autorità, nel provvedimento di avvio, aveva rilevato che l'individuazione da parte di un organismo rappresentativo di imprese di prezzi di riferimento, anche se non obbligatori, poteva determinare effetti negativi per la concorrenza alla stessa stregua dei prezzi obbligatori. Ciò in quanto la mera esistenza di prezzi cui far riferimento si prestava, da un lato, a facilitare il coordinamento dei prezzi fra i fornitori dei servizi e, dall'altro, a ingannare i consumatori in merito alla misura dei livelli ragionevoli dei prezzi.

L'Autorità ha ritenuto che i mercati rilevanti sui quali valutare le condotte fossero quelli dell'offerta di servizi professionali resi dagli architetti per conto della committenza privata. Sotto il profilo geografico, l'Autorità ha rilevato che i metodi di calcolo tariffario previsti dagli Ordini di Roma, Firenze e Torino fossero rivolti ai professionisti iscritti nei rispettivi Albi, che di norma svolgono la loro attività principalmente nelle province di riferimento. Tuttavia, non potendosi a priori escludere l'ipotesi che alcuni clienti ritengano preferibile rivolgersi a professionisti operanti anche al di fuori della propria provincia, il mercato del prodotto relativo all'erogazione dei suddetti servizi è stato ritenuto poter avere dimensione anche più ampia rispetto all'ambito provinciale di riferimento degli Ordini sopra citati.

In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall'Autorità, gli Ordini degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori di Firenze, Roma e Torino hanno presentato impegni nel corso del procedimento, ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990. In particolare, gli Ordini di Roma e Torino si erano impegnati a: *i*) rimuovere in via definitiva il servizio di calcolo dei compensi oggetto dell'istruttoria, con pubblicazione di un'apposita nota esplicativa al riguardo; *ii*) dare ampia diffusione dell'obbligo per gli iscritti di sottoporre al cliente, non appena richiesti di una prestazione professionale, un dettagliato preventivo volto a pervenire alla stipula di un accordo scritto da perfezionarsi prima dell'avvio della relativa prestazione; *iii*) specificare che l'effettuazione della prestazione professionale non preceduta dalla stipula dell'accordo scritto di cui sopra - che dovrà comunque essere il più possibile circostanziato e articolato in tutte le fasi dell'attività professionale - costituisce comportamento suscettibile di valutazione disciplinare.